

КРИЗАТА НА ПАРЛАМЕНТАРИЗМОТ И ПАРЛАМЕНТАРНАТА ДЕМОКРАТИЈА ВО ДЕЈТОНСКА БОСНА – ЕДЕН ОСВРТ ВО ПРЕДВЕЧЕРИЕТО НА 30-ГОДИШНИНАТА ОД НЕЗАВИСНОСТА НА БИХ

Апстракт: Идната година Босна и Херцеговина (БиХ) ќе одбележи 30 години од одржувањето на Референдумот за независност, кој воедно беше и увертира во три и половина годишната граѓанска војна, која беше приведена кон крај со склучување на Дејтонскиот мировен договор (ДМД), чија 25 годишнина од неговото потпишување беше одбележана минатата година. Истражувачите кои се занимаваат со изучување на политичкиот систем на БиХ, како извонредно интересна студија на случај, едногласно заклучуваат дека 25 години по Дејтон карактерот на државниот парламентаризам во БиХ продолжува да се набљудува во смисла на консociјативниот дејтонски „општествен договор“ со кои се воспостави актуелната политичка парадигма во земјата. Сепак, во историска перспектива, БиХ нема долга парламентарна традиција. Целта на овој труд е да се направи осврт за начинот на кој се структурира парламентот во сложените држави, кои имаат дводомна парламентарна структура, преку случајот на БиХ. Клучната теза која е поставена во овој труд е дека босанско-херцеговскиот конституционализам обликуван со помош на интервенцијата на меѓународната заедница во услови на граѓанска војна, не успеа да реконструира демократски легитимна државна институција во услови на мир. Една од причините за тоа е што во поглед на оваа материја ДМД содржеше определени неконзистентности споредено со вообичаените решенија кои постојат во некои други сложени држави со хетерогена општествена структура. Сето тоа создаде претпоставки за потенцијално кризни ситуации за самиот парламентаризам и парламентарната демократија во земјата, кои и понатаму остануваат клучни предизвици за БиХ, бидејќи самото Парламентарно собрание, во крајна инстанца, продолжува да претставува важен институционален дел во целокупната архитектура на дејтонскиот уставно-политички систем во оваа држава.

Клучни зборови: *Парламентарно собрание на БиХ, Дејтонски мировен договор, сложени држави, политички систем, бикамерализам, консociјација;*

АМВАРКОВ НИКОЛА²

THE CRISIS OF PARLIAMENTARISM AND PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN THE DAYTON BOSNIA - AN OVERVIEW ON THE EVE OF THE 30TH ANNIVERSARY OF BIH INDEPENDENCE

Abstract: Next year, Bosnia and Herzegovina (BiH) will mark 30 years since the Independence Referendum, which was also an overture to the three-and-a-half-year civil war, which was brought to an end by concluding the Dayton Peace Agreement (DPA), whose 25th anniversary since its signing was marked last year. Researchers studying the political system of BiH, as an extremely interesting case study, unanimously conclude that 25 years after Dayton the character of state parliamentarism in BiH continues to be observed in terms of the consociational Dayton “social agreement” that established the current political paradigm in the country. However, from a historical perspective, BiH does not have a long parliamentary tradition. The purpose of this paper is to review the way the parliament is structured in the complex states, which have a bicameral parliamentary structure, through the case of BiH. The key thesis set out in this paper is that Bosnian Herzegovinian constitutionalism shaped by the intervention of the international community in conditions of civil war has failed to reconstruct a democratically legitimate state institution in peacetime. One of the reasons for this is that in terms of this matter DPA contained certain inconsistencies compared to the usual solutions that exist in some other complex countries with a heterogeneous social structure. All this has created speculation about potential crises for parliamentarism itself and parliamentary democracy in the country, which remain key challenges for BiH, as the Parliamentary Assembly itself ultimately continues to be an important institutional part of the overall architecture of the Dayton constitutional and political system in this country.

Keywords: *BiH Parliamentary Assembly, Dayton Peace Accords, Complex States, Political System, Bicameralism, Consociation.*

¹ Авторот е д-р на политички науки, м-р по европски студии; ambarkov_nkl@yahoo.com; amvelbares@gmail.com

² Ph.D. in Political Science, M.Sc. in European Studies; ambarkov_nkl@yahoo.com; amvelbares@gmail.com

Вовед

Во повеќе вековната развојност на парламентаризмот и претставничката демократија, парламентот отсекогаш претставувал епитом за борбата за демократизација и човекови права. Неговата улога е толку позначајна во земјите на постсоцијалистичка транзиција, лишени од претходна долга демократска традиција (Sadiković, 2021:239). Поимот на парламентаризам во современоста е асоциран со бројни контроверзи. Во правно-политичката теорија, парламентаризмот може да се разгледа во потесна и поширока смисла, бидејќи во првиот случај се подразбира модел на конкретна организација на централната власт, а во втората ситуација, парламентаризмот е синоним за парламентарна демократија (Силјановска-Давкова и др., 2019:22). Парламентот како најзначајна институција во политичкиот систем извршува четири клучни функции – *репрезентативна* (ги претставува интересите на електоратот и граѓаните); *легитимитетна* (функционира врз основа на поддршка од народот); *законодавна* (донесува закони и други општи акти); *контролна* (функција која се остварува над извршната власт, избрани и именувани функционери и врз внатрешните работни тела на парламентот) (Ibid., 2019:23).

Институционализираниот консензуален модел на демократија (како на пр. во БиХ) за разлика од т.н. вестминстерски модел, „на парламентот му дава законска и процедурална основа за поактивна улога во политичкиот процес“ (Sadiković, 2021:248). Во мнозинскиот (вестминистерски) модел се цени учеството на луѓето, а во плуралниот се цени учеството на луѓето во групите (Miljko, 2009:12). Но, како што забележува Дитер Нолен (2001:14), поделбата на демократијата на мнозинска (вестминстерска) – консоцијативска; посредна – непосредна; процедурална (формална) – стварна; само ја подвлекува сложеноста и комплексноста за начинот на кој народот може да го оствари своето демократско право на владеење. Бидејќи во длабоко поделените општества политичките разидувања може да создадат нестабилност и крах на демократијата, во шеесетите години на минатиот век, група на автори, предводени од Аренд Липхарт, започнаа да го заговараат претходно посочениот тип на консоцијативна демократија, преку кој се целеше да се предложи модел за изградба на одржлива демократија во еден плурален општествен контекст. Главната идеја водилка на Липхарт (2012), како доајен на консоцијативниот модел, е преку соработка на политичките водачи на различните сегменти во популацијата во владата на големата коалиција, да се намалат центрифугалните тенденции кои се обусловени од самата плуралност на општеството. Овој модел на демократија во себе ги подразбира елементите на федерализам, поделба на власта, дводомен парламент, квалифицирано мнозинство за донесување на некои специфични одлуки, паритетно и сразмерно претставништво, малцинското вето – како ултимативно оружје за заштита на виталните интереси на секој од сегментите.

Целта на овој труд е да се направи осврт за начинот на кој може да биде структуриран парламентот во сложените држави, кои имаат дводомна парламентарна структура, преку студијата-случај на Босна и Херцеговина, четврт век по потпишување на Дејтонскиот мировен договор. Клучната теза која е поставена во овој труд е дека *босанско-херцеговскиот конституционализам обликуван со помош на интервенцијата на меѓународната заедница во услови на граѓанска војна не успеа да реконструира демократски легитимна државна институција во услови на мир*. За нејзина разработка, најнапред ќе биде даден теориски осврт за начинот на кој може да биде организациски определена структурата на парламентот во овој тип на држави, за потоа да се даде осврт за начинот на кои функционираше парламентот на БиХ, преку посочување на сите пречки, но и предизвици со кои се соочуваше тамошниот парламентаризам и парламентарна демократија во изминатите повеќе од 25 години по потпишувањето на ДМД.

1. Теоретски размисли за организациската структура на парламентот во федерално устроените држави

Дебатата за карактерот на парламентот во уставно-правната наука не е нова. Размислувањата лавираат помеѓу тезата на Монтеѕкје дека *парламентите треба да имаат дводомна структура поради потребата од меѓусебна контрола, кочење и рамнотежа во вршење на законодавната власт до становиштето на Русо за еднодомен парламент со цел поголема централизација, контрола и одговорност на народните избраници во духот на народниот суверенитет*. Според Вучина Васовиќ (2006:618), Русовата концепција поаѓа од премисата за сосредочување на целокупната власт во парламентот, додека Монтеѕкје, кој отсекогаш ја фаворизираше идејата за поделба на власта, сметаше дека концентрацијата на власта во една институција произведува повеќекратни негативни последици.

Следствено на ова, според структурата на претставничките тела, може да се разликуваат еднодомни или дводомни парламенти, и само во исклучителни случаи може да се говори за

парламент сочинет од повеќе домови. Оттука, еднодомната структура на парламентот е повеќе во духот на идејата за народниот суверенитет, додека дводомната е поиманентна за федерално устроените држави – во едната комора се претставени сите граѓани (*единство*), а во вториот дом сите субјектите на федерацијата (*посебност*) (Miljko, 2009:15).

Како што забележува Аренд Липхарт (2012:190-192), помеѓу двата дома на бикамералната легислатура постојат тенденции тие да се разликуваат според неколку признаци. *Прво*, една од тенденциите е вториот дом да биде помал од првиот (но, Домот на лордовите во В. Британија е двојно поголем од Домот на комуните); *второ*, каденцијата на вториот дом е поголем од оној на првиот (но, во Швајцарија мандатот на некои од членовите на Советот на кантоните е пократок од четиригодишниот мандат на пратениците во Националниот совет); *трето*, заеднички именител за повеќе горни дома е периодичниот начин на обновување на нивниот состав (како Сенатот на Франција, на секои три, односно во САД, на секои две години т.е. во регуларни, за разлика од Бундесратот на Германија и Советот на кантоните во Швајцарија во нерегулирани интервали).

Во научната литература како несомнена аналитичка предност на дводомната структура се посочува: 1) зголемената контрола над законодавната власт, но и над работата на владата и министерствата; 2) интересите на граѓаните се подобро претставени преку два дома; 3) се намалува можноста за „тиранија на мнозинството“ при донесување на законодавните акти (Силјановска-Давкова, 2019:29). Но, бикамерализмот има и свои потенцијални слабости особено кога „идеолошки спротивставени парламентарни мнозинства немаат способност за постигнување на консензус во процесот на политичкото одлучување. Таквиот однос може во потполност да го блокира политичкиот процес, обликувањето на јавните политики, а со тоа и на општествено-економскиот развој. Тоа во пракса доведува до непримерно јакнење на извршната власт, криза на парламентаризмот, дестабилизација на политичкиот систем и вкупноста на општествените односи“ (Sadiković, 2021:242).

Кога се структурира дводомниот парламент во федералните држави, може да се говори за определени предизвици во оваа смисла:

- Дали е потребно федералните единици да имаат еднаков број на претставници во горниот дом без оглед на нивната големина (пр. Сенатот на САД) или да се отстапи од начелото на паритет (пр. Бундесратот во Германија)?
- Како да се комплетира составот на горниот дом, преку непосредни избори (пр. САД), избор од страна на парламентите на федералните единици (пр. БиХ), или владите на федералните единици (пр. Германија)?
- Дали горниот дом треба да има својство на Сенат или Совет (членовите да ги одредуваат владите на федералните единици, кои гласаат *en bloc*, а нивниот мандатар може да ги замени и отповика)? (Miljko, 2009:16).

Едно од основните прашања во поглед на дводомните парламенти е прашањето за начинот на нивната работа. Првиот важен аспект е *формалната уставна моќ на двете парламентарни комори*. Според Липхарт (2012:192), генералната тенденција е вториот дом да биде потчинет на првиот, што би подразбирало дека за некои прашања надлежен е само долниот дом, при што согласност на горниот не е потребна (т.е. тој не е надлежен), но има и примери на бикамерални легислатури со формално еднаква моќ (пр. Швајцарија), каде двата дома се рамноправни, што значи потполна согласност при донесување на актите.³ Второто важно прашање е *политичката значајност на вториот дом*, која не е обусловена само од неговата формална моќ, но и од, како што погоре беше посочено, методот на неговата селекција („симетричен“ vs. „асиметричен“ бикамерализам). Третата разлика помеѓу двата дома е во поглед на *методите на изборот на пратениците*, па оттука, може да се говори за „конгруентен“ и „инконгруентен“ бикамерализам, во зависност од тоа дали втората комора сериозно отстапува во својата композиција во споредба со долниот дом (види Ibid., 192-198).

2. „Подводните камени“ заложени во Дејтон како извориште на кризата на парламентаризмот и парламентарната демократија во БиХ

2.1 Уставната положба и структурата на Парламентарното собрание на БиХ

Во историска перспектива, Босна и Херцеговина нема долга парламентарна традиција. „Политичкиот плурализам на територијата на БиХ значајно почнува да се развива за време на австро-унгарската управа (1878-1918)“ (Saračević, 2012:46). Како зачеток на парламентаризмот во

³ Може да се разликуваат и надлежности кога двата дома на парламентот се спојуваат во единствена заедничка седница, со цел да одлучат како еднодомна институција,

БиХ може да се смета Босанскиот парламент (Сабор) од 1910-1915, каде неговите 92 члена можеа да бидат консултирани и да подготвуваат закони, но не и да ги донесуваат, прерогатив кој остана во рацете на властите во Виена (Kasapović, 2005:97; Vrankić, 1998:44f.). Во ерата на Кралството на Србите, Хрватите и Словенците, подоцна Кралство Југославија, БиХ не претставуваше единствена административна целина, па оттука таа немаше свој парламент, кој сепак ќе биде формиран за време на СР БиХ како конститутивна единица на СФРЈ. Законодавното тело на БиХ до 1974 беше Народното собрание, а со уставните амандмани од истата оваа година и воведувањето на системот на социјалистичко самоуправување е преименувано во Собрание на Социјалистичка Република Босна и Херцеговина (Arnautović, 1996:108).

Трансформацијата на БиХ од традиционално унитарна во комплексна, повеќе од евидентно федерална држава (Keil, 2013:3), од мнозинска во класично консоцијативна демократија, имаше длабок ефект врз природата на парламентаризмот во земјата. И Нермина Сарачевиќ (2009:162) е на слично мислење дека карактерот на државниот парламентаризам во БиХ или државната законодавна власт треба да се набљудува во смисла на консоцијативниот „општествен договор“ со кои се воспостави актуелната политичка парадигма во земјата по потпишување на ДМД. На слична линија е и Касим Трнка (2009:39), за кого Парламентарното собрание на БиХ (ПСБиХ), со својата уставна положба, структура и надлежност, го одразува карактерот на БиХ како сложена општествена и државна заедница. ПСБиХ како демократски орган е основа на народното претставништво, а притоа ужива и најголем народен легитимитет, бидејќи народните избраници се директно избрани од граѓаните. Пратениците и делегатите во ПС БиХ извршуваат најважни државни надлежности, од најесенцијалната законодавна, преку потврдување на претседавачот на Советот на министри, буџетската функција, креирањето на внатрешната и надворешната политика, до контрола на управниот апарат (вклучително и Советот на министри). Оттука, ПС БиХ е „централна арена“ во која се одигруваат демократските процеси во државата на најочигледен начин (види Ademović i dr. 2012:174).

ПС БиХ е дводомно тело, сочинето од долен (прв) дом – *Претставнички дом* на Парламентарното собрание на БиХ (ПДПСБиХ) и горен (втор) дом – *Дом на народите* на Парламентарното собрание на БиХ (ДНПСБиХ). Ваквата дводомна структура се стреми да го одрази народниот суверенитет, рамноправноста на трите уставотворни народи (Бошњациите, Србите и Хрватите) и сложената државна структура на БиХ, која произлегува од фактот дека БиХ е сочинета од два ентитета – Федерацијата на Босна и Херцеговина и Република Српска. Следствено на ова, пратениците⁴ во Претставничкиот дом ги застапуваат интересите на граѓаните од своите ентитети, како директни избрани носители на законодавната власт, додека делегатите во *Домот на народите* кои се делегирани од пратениците на ентитетските парламенти на ФБиХ и РС, т.е. се избрани на посреден начин, ги артикулираат интересите на трите конститутивни народи иако во БиХ живеат и други народи, кои Уставот ги дефинира како „останати“. Токму во начинот на кој се избира Домот на народите, се согледува еден од демократските дефицити на ПС БиХ бидејќи „оневозможува претставување на граѓаните кои не припаѓаат на конститутивните народи во овој дом што е во спротивност со Меѓународниот пакт за граѓански и политички права“ (Sadiković, 2021:251). Според Касим Трнка, тука се лоцира и една од основните неконзистентности на Дејтонскиот мировен договор, бидејќи „за разлика од вообичаените решенија во сложените држави според кои во горниот дом се претставени федералните единици, во вториот дом на Парламентарното собрание се претставени конститутивните народи“ (2009:39). Друга недоследност, која ја посочува Чепо (2015:66), е распоредот по кој се наведени двата дома во Уставот. Додека во речиси сите уставни на сложените политички системи домот кој ги претставува граѓаните има приоритет во однос на домот кои ги претставува територијалните или колективните интереси, во случајот на БиХ ситуацијата е обратна. Домот на народите, во Уставниот текст е прв посочен, пред Претставничкиот дом, со што самиот Устав на БиХ става до знаење, што е во разрез со искуствата на редица други држави – и спротивно на демократската пракса и развиток, дека телото кое претставува други интереси (колективни, на конститутивните народи) му се дава примарно значење, како извориште на постоењето на БиХ, за сметка на домот кој го одразува граѓанскиот суверенитет.

Уставот на БиХ (член IV.2), изборот на пратеници во Претставничкиот дом го врзува за ентитетската припадност бидејќи две третини од пратениците (28) во 42 члениот ПДПСБиХ ги бираат граѓаните на ФБиХ, а преостанатата една третина (14 пратеника) граѓаните на РС, независно од фактот што „во Федерацијата Босна и Херцеговина нема двапати повеќе граѓани

⁴ Уставот на БиХ, поединците кои делуваат во Домот на народите ги именува како делегати (пратеници), додека оние избрани во Претставничкиот дом ги именува како членови (Џеро, 2015:72).

отколку во Република Српска, со што се загрозува еднаквоста на избирачкото право“ (Marković, 2012a:90). Оттука, може да се заклучи дека „бројот на мандатите не е дефиниран според етничкиот критериум, туку е поделен помеѓу двата ентитета според територијална основа“ (Gavrić et al., 2013:36). Во Домот на народите се применува сличен принцип на територијална распределба. Петнаесетчлениот ДНПСБиХ, се конституира на начин 10 делегата (по 5 Хрвати и 5 Бошњаци) да бидат номинирани од страна на хрватскиот, односно бошњачкиот кокус во Домот на народите на Парламентарното собрание на Федерацијата БиХ, додека останатите 5 српски делегати се именуваат од страна на Народното собрание на РС. Ова не наведува на заклучокот дека „Домот на народите е посредно избрана институција т.е. (...) не го бираат граѓаните на општи избори, туку, грѓаните го бираат посредно преку други институции“ (Џеро, 2015:64). Со својата големина од вкупно педесет и седум членови, Парламентарното собрание на БиХ е меѓу најмалите парламенти во светот и помало во споредба со законодавните домови на ентитетите⁵ (Kulenović i Nasić, 2016:64). Според Гавриќ и др. „формирањето и изборот на двата дома е базиран врз принципот на паритет, имено ентитетски паритет (двата дома) и народносен (Домот на народите)“ (2013:36). Ваквиот начин на конституирање на Парламентарното собрание на БиХ, во случајот на Претставничкиот дом го крши принципот на „интегрално претставување на граѓанските интереси на сите државјани на БиХ“ (Трнка, 2009:40), додека во случајот со Домот на народите, Бошњаци и Хрватите од РС и Србите од ФБиХ, се чини дека никој не ги претставува во овој дом на ПСБиХ (Sahadžić, 2012:297). На овој начин, во оваа централна институција на политичкиот систем во БиХ, продолжуваат да се пренагласуваат ентитетските и националните интереси за сметка на заедничките и општите (Трнка, 2009:40). Дополнително, „во вакви функционални услови на уставно уредување, се чини дека виталните национални интереси на народот (демосот) во БиХ не претставува категорија за себе, туку означува збир на ентитетски и конститутивни интереси, а претставничката улога на ПСБиХ се манифестира низ делумна, фрагментирана функционалност формализирана во системот на исконфронтирани и исклучиви етнички политики“ (Saračević, 2009:166).

2.2 Надлежности на парламентарното собрание на БиХ

Моменталните уставни солуции во БиХ воведоа систем на перфектен бикамерализам, што сугерира дека било која законодавна одлука мора да биде усвоена од двата дома на ПС БиХ, пред таа да се смета за донесена. Според Куленовиќ и Хасиќ (2016:65-66), Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина има три клучни улоги: *законодавна улога*; *изборна (елективна) улога*; *улога во меѓународните работи*. Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина исто така има надлежност да го измени Уставот. Покрај овие улоги Аида Крехо (2012:344) ги наведува и финансиската, надзорната, контролната и улогата на толкувач на важечкото законодавство.

Овластувањата на ПС БиХ се пропишани во чл. IV/4 од Уставот на БиХ:

- a) Донесува закони кои се потребни за спроведување на одлуките на Претседателството, или за вршење на функциите на ПС БиХ според Уставот на БиХ;
- b) Одлучува за изворите и износот на средствата за работа на институциите на БиХ и за меѓународните обврски на БиХ;
- c) Го одобрува буџетот на институциите на БиХ;
- d) Одлучува за согласност за ратификација на договорите;
- e) Други прашања кои се потребни за да се спроведат должностите на државата, или прашањата кои се доделени со заедничка спогодба на ентитетите.

За анализаторите на уставниот и политичкиот систем на БиХ, точката а) останува да се смета за доста интересна, но и крајно проблематична. Таа всушност „имплицира улога на државниот Парламент како сервис на Претседателството кој не ја креира политиката *per se*, туку служи технички да ги легализира политичките одлуки и мерки од еден дел на државната егзекутива“ (Saračević, 2009:167). Нејзината проблематичност, според Касим Трнка (2009:41), се состои во фактот што „не е вообичаено во вакви системи, претставничкото тело, според изрична уставна одредба, да донесува закони заради извршување одлуки на највисокиот орган на

⁵ Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на Федерацијата БиХ има 98 члена, а Домот на народите 58 члена, по 17 од секој конститутивен народ (Бошњаци, Срби, Хрвати) и 7 од редот на „останатите“. Народното собрание на РС е сочинето од 83 пратеника. И НР на РС има Совет на народите (по осум члена од секој уставотворен народ и четири од редот на „другите“), но тој не претставува негов горен дом и не е рамноправен во одлучувањето (Sahadžić, 2012:298-299).

извршната власт. Во готово сите системи шефот на државата директно или индиректно има, и во поголем број на случаи остварува, законодавна иницијатива и влијае на програмата и содржината на работата на парламентот. Сепак, парламентот не е обврзан да донесува закони, доколку сам така не одлучи, да ги спроведува одлуките на шефот на државата“.

Посебно внимание заслужува и последното овластување, од точка е), кое според Адемовиќ и др., (2012: 181) е од *бланкетна* природа, и „го рефлектира повторувачкиот принцип на транзитивна легитимност врз кој е конципиран Уставот на БиХ, што резултираше со транзитивни државни институции чии континуитет и функционалност зависи од волјата на ентитетските политички елити“ (Saračević, 2009:167). Затоа, градењето и јакнењето на државното институционално ниво останува и понатаму да биде обусловено од ентитетската согласност за пренос на надлежности и нивната расположеност за постигнување согласност околу ова прашање.

2.3 Процесот на одлучување во РС БиХ

„Одлучувањето во еднодомните парламенти отсекогаш е поедноставно во однос на дводомните парламенти, што ќе зависи од уставно-правната положба на домовите во парламентот“ (Sahadžić, 2012:302). Конкретно на примерот на БиХ, по однос на ова прашање, нејзиниот Устав воспоставува полна рамноправност на двата дома,⁶ сепак одредени нестандартни решенија создаваат извесни разлики помеѓу Претставничкиот и Домот на народите. На пример, во поглед на кворумот за работа, во Домот на народите тој е квалификуван (најмалку 9 присутни од вкупно 15 т.е. по 3 од секој конститутивен народ), додека во Претставничкиот дом се инсистира само на натполовично мнозинство (22 пратеника од вкупно 42) (Trnka, 2009:43). Дополнително, „во парламентарните политички системи извршната власт може да ја смени законодавната (да го распушти парламентот и да распише нови избори). Мандатите на двете институции (Претседателството и Претставничкиот дом) се фиксирани. Ниедна институција не може да ја смени другата“ (Sadiković, 2021:246). За разлика од ПДПСБиХ, ДНПСБиХ може да биде распуштен согласно членот IV/3.g) од Уставот на БиХ, со одлука на Претседателството⁷ или самиот Дом под услов одлуката за распуштање да биде донесена со мнозинство гласови на делегати во ДНПСБиХ, мнозинство кое мора да вклучува мнозинство гласови од делегатите од редот на најмалку два народа, бошњачкиот, хрватскиот или српскиот.

Според Касим Трнка (2009:43-45), во процесот на одлучување во РСБиХ, може да се разликуваат три системи на гласање – со *просто*, односно *квалификувано мнозинство* и во врска со прашањето за *заштита на виталниот интерес*. Најзначајно се смета дека е *квалификуваното мнозинство кое вклучува и „ентитетско“ изјаснување* бидејќи станува збор за редовен облик на одлучување во двата дома. Според Адемовиќ и др., (2012:177,179) во Претставничкиот дом одлуката во првиот круг на гласање нема да биде усвоена доколку недостасува поддршка на барем една третина од пратениците присутни од обата ентитета кои се присутни и гласаат за одредена одлука. Под претпоставка дека се присутни сите 42 пратеника, тоа значи дека одлуката мора да ја поддржат најмалку 10 пратеника од ФБиХ (тоа е 1/3 од 28 пратеника) и 5 пратеника од РС (тоа е 1/3 од 14 пратеника).⁸ Ако не биде постигната одлука, тогаш претседавачот и неговите двајца заменици се должни да ги отстранат и хармонизираат разликите во рок од три дена од гласањето преку постигнување согласност. Доколку во овој зададен рок не се постигне согласност се оди на повторно гласање, но сега одлуката ќе се смета за донесена на начин помеѓу оние кои гласаат против да не бидат повеќе од 2/3 од пратениците од двата ентитета т.е да не бидат против 19 пратеника од ФБиХ, односно 10 од РС. Ваквиот начин на гласање се применува и во Домот на народите, но покрај примената на „ентитетското гласање“, одлуката во овој Дом мора да биде донесена и во согласност со процедурата која се однесува на заштита на виталниот национален интерес. Тука станува збор за класичното Липхартово консociјативно вето, бидејќи самата суштина на Домот на народите е да биде заштитник на етничките интереси на трите конститутивни народи.

⁶ И покрај ваквата начелна уставна рамноправност на двата дома, сепак Уставот на БиХ „не пропишува постапка која ќе биде спроведена во случај домовите да не бидат согласни со предложениот закон“ (Marković, 2012b:112). Оваа материја е регулирана со деловниците на собраниските домови.

⁷ Со одлука на Претседателството на БиХ може да се распушти Домот на народите ако се промени парламентарното мнозинство во Народното собрание на РС, во бошњачкиот и хрватскиот кокус во Домот на народите на Парламентот на ФБиХ.

⁸ Сепак, самиот уставен текст е неодреден дали се работи за *една третина од сите избрани членови од двата ентитета* или *една третина од само оние кои се присутни и гласаат*. Претпоставка е дека се работи за втората ситуација, но сите одлуки во РСБиХ, се носат според првото толкување (Sahadžić, 2012:308).

Во Домот на народите кога некој предлог-закон од страна на еден од конститутивните народи би бил прогласен за штетен по виталните етнички интереси, потребно е за таквиот став да се изјаснат мнозинство гласови од делегатите од оној народ чиј витален интерес е загрозен. Кога во Домот на народите vznikнува ваква ситуација, тогаш се формира тричлена Заедничка комисија, со по еден член од секој конститутивен народ, за да го апсолвира проблемот. Доколку не се најде решение во рок од пет дена, тогаш предметот му се доставува за разрешување на Уставниот суд, со цел да изврши деблокада на процесот. Ако судот потврди дека законот/одлуката навистина била деструктивна по виталниот интерес на некој од конститутивните народи – предложениот акт му се враќа на предлагачот, кој е должен да изработи ново решение кое нема да го нарушува виталниот интерес (Saračević, 2009:182). Според истиот автор самата дефиниција на „виталниот интерес“ не е точно дефинирана во актуелниот Устав. Затоа и со пакетот на уставни реформи, кој беше заговоран во 2006., се инсистираше прашањето да биде уредено по урнек на амандманите на ентитетските уставни од 2002 г. и да биде сведено на: правото на конститутивните народи да бидат застапени во органите на законодавната, извршната и судската власт, и да имаат еднакви права во процесот на одлучување; идентитетот на конститутивниот народ; територијалната организација; организација на органите на јавната власт; образованието; јазикот и писмото; националните симболи и знаме; духовното наследство, особено верскиот и културниот идентитет; зачувување на интегритетот на БиХ; системот на јавно информирање; амандманите на Уставот на БиХ (Marković, 2011:100).⁹ На пример во Р. Македонија, со Охридскиот рамковен договор, и вето механизмот кои произлезе од него – двојното мнозинство или т.н. Бадентеров принцип, јасно и таксативно е наведено каде истото може да се применува,¹⁰ што претставува една негова несомнена аналитичка предност во споредба со пропустот кои меѓународните state builder-и го направиле во Дејтон, Охајо при изработката на Општиот рамков договор за мир во БиХ.

Ако се спореди употребата на „ентитетското гласање“ или заштитата на „виталниот интерес“, како два контролни механизам во рамките на парламентарното одлучување во БиХ, според Трнка и др., (2008:40), „ентитетското гласање“ повеќе од евидентно дека почесто беше користено како средство за блокирање, т.е како директно, ефективно вето, отколку заштитата на „виталниот интерес“, која подразбира интервенција на Уставниот суд, како медијатор. За него највеќе продолжуваат да спорат српската и бошњачката политичка елита. Првата сака да го зачува во непроменет вид, со цел да спречува одлуки со кои не е согласна, додека втората сака да се укине, бидејќи Бошњациите бројчано доминираат во Претставничкиот дом – во него седат 22 членови од овој конститутивен народ, 6 од хрватскиот и 14 од српскиот (од оваа поделба во различни парламентарни созови имало само минимални отстапувања) (Marković i Sahadžić, 2012:45-46). „Хрватите како најмалкуброен народ се оневозможени во користењето на т.н. ентитетско гласање во смисла на можноста за етничко гласање“ (Sahadžić, 2012:308). Затоа со ваквата состојба тие се и најнезадоволни, со што на нив им преостанува институтот заштита на виталниот национален интерес во Домот на народите, кој како што беше споменато не е толку ефикасен, бидејќи за самото спорно прашање овој дом не одлучува, туку Уставниот суд (Marković i Sahadžić, 2012:47).

Комплетот од колективистичко етно-територијално политичко претставување во процесот на политичкото одлучување со партискиот централизам и партиската дисциплина, за сметка на индивидуалната моќ на пратениците, ја намали основната функција на ПС БиХ – донесувањето на законите. Според извештајот на Центарот за цивилни иницијативи: „во мандатниот период 2002-2006 усвоени се 229 закони; 2006-2010 усвоени се 170 закони; 2010-2014 усвоени се 85 закони; 2014-2018 усвоени се 59 закони, а дури 58 предложени закони не го добиле потребното парламентарно мнозинство“ (цитирано кај Sadiković, 2021:248). Сето ова дава за право да се заклучи дека начинот на кој одлучува ПС БиХ ја прави неговата законодавна, легитиматиска и делиберативна функција незадоволителна, со што воедно ја намалува вредноста на самиот парламентаризам во БиХ, а следствено на ова ПС БиХ не функционира како вистински суверен и одлучувачки фактор во процесите на политичкото одлучување (Ibid., 248-249). Поради оваа причина вистинската моќ на одлучување е изместена од парламентот (Pejanović, 2011).

⁹ Освен овие, и било кое друго прашање може да биде прогласено за прашање од витален национален интерес ако така одлучи со двотретинско мнозинство еден од клубовите на делегати од конститутивните народи (Ibid.).

¹⁰ Се применува во Собранието и општинските совети кога „треба да се одлучува за закони/прашања кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употреба на симболите“ (Ванковска, 2007:228).

3. Заклучни согледувања за досегашните проблеми и идните предизвици на парламентарната демократија во БиХ, 25 години по Дејтон

Дејтонскиот устав, кој стапи на сила на 14 декември 1995 година, како што можеше да биде забележано од погоре направената анализа, предвиде низа специфични решенија, кои меѓу останатото се однесуваат и на Парламентарното собрание на БиХ. Уставните норми за вршење на одделни функции на ПС БиХ, се многу воопштени, повеќе од она што е вообичаено во споредбеното уставно право, бидејќи не се содржани некои решенија кои се вообичаен дел од уставната материја. Англо-американското влијание во правно-номотехничкото вообликување на Уставот влијаеше на тоа уставната материја која се однесува на ПСБиХ да не биде уредена прецизно и потполно, па оттука е проблематично да се дознае правната природа и политичката улога на Парламентарното собрание. Тоа практично се согледува во самото „хермафродитно“ наменување на оваа институција – Парламентарно собрание, кое во себе антиципира два генерички поима: парламент и собрание, што само по себе е проблем, бидејќи е без аналогија и преседан во компаративната наука за политичките системи¹¹ (Џеро, 2015:62). Дополнително, примарната цел на уставотворецот не беше да создаде кохерентна државна организација, туку минимални услови за функционирање на државата. Оттука, сосема е логично да се тврди дека ПС БиХ во една ваква констелација нема да има карактер на врховен државен орган, бидејќи таа врши некои вообичаени функции, но нивната содржина и обем се невообичаени, условеност која тесно е детерминирана од обемот на надлежности на државата, за разлика од ентитетите, кои уживаат висок степен на автономија. Од друга страна, за разлика од низа парламенти, ПС БиХ, не извршува некои надлежности кои се типични за еден законодавен орган (види Marković i Sahadžić, 2012:44; Marković i dr., 2012:7).

Капацитетот на ПС БиХ, во поглед на донесување одлуки кои беа од суштински интерес за развојот на државата, во досегашната негова работа се покажа како слаб. Голем број на такви одлуки и закони мораше да ги „наметне“ Високиот претставник на меѓународната заедница во БиХ,¹² бидејќи истите беа блокирани и опструирани од политичките елити во законодавниот дом. Со одлуките на Високиот претставник, *од една страна*, се обезбеди континуитетот на политичкиот систем во БиХ, преку креирање на минимален реформски перформанс нужен за изградување на институциите и водење на државната политика, но *од друга страна*, го еродираше легитимитетот на парламентарната демократија во земјата, бидејќи одлуките беа донесени од надворешен авторитет, а не од легитимно избраните претставници. Ова и понатаму останува да биде еден од хроничните недостатоци, но и предизвици за понатамошниот развој на политичкиот систем на БиХ (Saračević, 2012:57). Сето ова делумно се должеше и на „недостатокот на традиција на демократски парламентаризам и неспособноста на партиските елити да постигнуваат консензус за најважните прашања за развојот на државата и општеството намалувајќи ја политичката моќ на парламентот како центар на политичкото одлучување“ (Sadiković, 2021:256).

Слабиот капацитет на ПСБиХ се согледува и во малиот број на пратеници, кои останува да биде препознаен како еден од ограничувачките фактори за поделотворно работење и одлучување на парламентот. „Малите парламенти се соочуваат со дефицит на легитимитетот бидејќи не можат да ги претставуваат сите граѓани или посебните општествени групи (социјални, етнички или религиски малцинства итн.“ (Ibid., 242). Затоа, ова прашање беше засегнато со пакетот на амандмани на Уставот на БиХ од т.н. *Априлски пакет* од 2006 и *Бутмирскиот процес* од 2009, реформски процеси кои беа преговарани под покровителство на меѓународната заедница – но, на крај истите неславно пропаднаа. Во поглед на институционалното јакнење на ПС БиХ, беа предвидени слични решенија – зголемување на бројот на народни избраници од 42 на 87 во Претставничкиот дом, односно од 15 на 21 во Домот на народите. Априлскиот пакет ги елиминираше дискриминаторските одредби од Уставот, кои оневозможуваа Србите од ФБиХ, односно Бошњациите и Хрватите од РС, да бидат делегирани во Домот на народите т.е. претставниците на конститутивните народи во овој дом можеа да бидат бирани од било кој ентитет – решение кое беше препознаено и во Бутмирскиот процес, со таа разлика што во Априлскиот пакет, наместо ентитетските парламенти, сега Претставничкиот дом беше надлежен да ги делегира делегатите во Домот на народите, решение кое се сметаше за доста необично,

¹¹ Парламентарните собранија не се ретка појава, но се иманентни само за меѓународните регионални организации, како тела за билатерална соработка, за економско-политичките формации, или како советодавни тела на иницијативи воспоставени од суверени држави (Џеро, 2015:69).

¹² За илустрација од 1996 – 2007 во рамките на законодавната надлежност на ПСБиХ Високиот претставник наметна 112 закона (Gavrić, 2012:239).

оттука и напуштено во Бутмирскиот процес, кој го задржа постојниот модел на делегирање од ентитетските парламенти. Априлскиот пакет предвиде 3 загарантирани места за „останатите“, додека со Бутмирскиот процес се отиде и чекор понатаму во укинување на дискриминацијата при изборот на делегатите во ДНПСБиХ и имплементирање на фамозната пресуда Сејдиќ – Финци против БиХ пред Европскиот суд за човекови права. Амандманите од 2009 не ја прецизираа националната припадност на 21 делегат кои 1/3 треба да ги делегира РС, а 2/3 ФБиХ со што начелно се создава претпоставка и од двата ентитета да се бираат делегати за ДНПСБиХ, вклучително и од редот на „другите“, на кои не им се гарантира место во Домот на народите, но можност постоеше бидејќи амандманот предвидуваше дека секој конститутивен народ ќе има најмалку шест делегати. Сепак, на „останатите“ им беа гарантирани 3 места во Претставничкиот дом од Априлскиот пакет решенија, кој со Бутмирскиот процес беше допрецизиран дека двајца од нив ќе доаѓаат од ФБиХ, а еден од РС. Дополнително, заеднички именител на Априлскиот пакет и Бутмирскиот процес беше идејата Домот на народите да се трансформира само во орган кој ќе одлучува во поглед на *виталниот интерес* т.е. двата дома во иднина повеќе да не бидат рамноправни (Marković, 2011:99-102; Gavrić, 2012:240-241). Сепак, овие реформски процеси, под меѓународно покровителство, не го засегнаа прашањето во врска со распуштањето на ПС БиХ, кое во правна смисла и понатаму останува да биде недоречено, бидејќи во ниту еден правен акт не се споменува дека распуштањето на Домот на народите автоматски повлекува и распуштање на Претставничкиот дом и објавување на нови избори (Saračević, 2012:56).

Затоа, истражувачите кои се занимаваат со изучување на политичкиот систем на БиХ, како инвонредно интересна студија на случај, едногласно заклучуваат, 25 години по Дејтон, дека земјата треба да излезе од својата т.н. Дејтонска фаза и да навлезе во нова, Бриселска фаза, каде во процесот на понатамошно интегрирање на земјата кон ЕУ, ќе ги удвои своите напори за понатамошно јакнење на државните институции, вклучително и преку пофункционален парламентаризам и парламентарна демократија. Амандманите на Уставот од т.н. Априлски пакет и Бутмирски процес, претставуваа инвонредна прилика за такво нешто, прилика која босанските политички елити поради отсуството на консензус, сепак ја прокоцкаа, со што уште еднаш ја зацементираа дејтонски структурирана државна политика, која останува да почива врз етничката исклучивост која не остава премногу простор за поделотворен, поделиберативен и поинклузивен парламентарен демократски процес, кој ќе ги хармонизира ентитетските суб-политички интереси (Marković i dr., 2012:43).

Користена литература

- [1] Ademović, N; Marko, J; Marković, G (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, Fondacija Konrad Adenauer.
- [2] Arnautović, S (1996). *Izbori u BiH 1990. – analiza izbornog procesa*, Sarajevo, Promocult.
- [3] Čepo, D (2015). *Parlamenti i skupštine: demokratski deficiti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, Studia lexicographica, god. 8, br. 2 (15), str. 55–75.
- [4] Gavrić, S (2012). *Uticao međunarodnih aktera na rad Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine*, u S. Orlović (ur.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd/Sarajevo/Podgorica, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Sarajevski otvoreni centar/Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, str. 237-251.
- [5] Gavrić, S; Banović, D; Barreiro, M (2013). *The political system of Bosnia and Herzegovina Institutions – Actors – Processes*, Sarajevo, Sarajevo Open Center.
- [6] Kasapović, M (2005). *Bosna i Hercegovina. Podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb.
- [7] Keil, S (2013). *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, London, Routledge.
- [8] Kreho, A (2012). *Uloga i transformacija Parlamentarne skupštine BiH u procesu evropskih integracija*, u S. Gavrić, D. Banović (ur.), *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar/ Fondacija Friedrich Ebert, str. 341-379.
- [9] Kulenović, N; Hasić, J (2016). *The Influences of Dayton Agreement on Institutions: Legislatures in Bosnia and Herzegovina*, in L. Benedizione, V. Rita Scotti (eds.), *Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, LUISS University Press – Pola s.r.l., pp. 61-81.
- [10] Lijphart, A (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six countries* (second edition), New Haven and London, Yale University Press.
- [11] Marković, G (2011). *Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini*, u D. Banović, S. Gavrić, (ur.) *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, University Press-Magistrat.

- [12] Marković, G (2012a). *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd – Sarajevo, Službeni glasnik – University Press.
- [13] Marković, G (2012b). *Zakonodavna funkcija Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine*, u S. Orlović (ur.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd/Sarajevo/Podgorica, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Sarajevski otvoreni centar/Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, str. 99-117.
- [14] Marković, G; Sahadžić, M; Banović, D; Gavrić, S (2012). *Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine: preporuke*, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar.
- [15] Marković, G; Sahadžić, M (2012). *Pravni i politički okviri djelovanja Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine*, u S. Orlović (ur.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd/Sarajevo/Podgorica, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Sarajevski otvoreni centar/Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, str. 43-55.
- [16] Miljko, Z (2009). *Ustavno-teorijska i komparativna rešenja parlamentarnog odlučivanja*, u I. Marić (ur.), Proces odlučivanja u Parlamentarnoj Skupštini Bosne i Hercegovine, Sarajevo, MAG Plus, str. 9-18.
- [17] Nohlen, D (2001). *Politički riječnik, država i politika*, Panliber.
- [18] Pejanović, M (2011). *Instead of conclusion. Where does the destructive effect of bogeyman of consensus in the parliamentary democracy of BiH come from*. In M. Podunavac (ed.), State and democracy, Beograd, Službeni glasnik, Fakultet političkih nauka.
- [19] Sadiković, E (2021). *Demokratska tranzicija i izborni sistem u BiH: Ideje za jačanje predstavničke funkcije Parlamentarne skupštine BiH*, u akd. I, Cvitković (ur.), Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine, Posebna izdanja Knjiga CXCVIII, Odjeljenje društvenih nauka Knjiga 17, Zbornik radova povodom 70 godina Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo str. 239-259.
- [20] Sahadžić, M (2012). *Veto mehanizmi u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u BiH*, u S. Gavrić, D. Banović (ur.), Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar/ Fondacija Friedrich Ebert, str. 293-323.
- [21] Saračević, N (2009). *Parlamentarna skupština*, u S. Gavrić, D. Banović i dr Ch. Krause, (ur.), Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – Izabrani aspekti, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar i Fondacija Konrad Adenauer, str. 158-190.
- [22] Saračević, N (2012). *Parlamentarna skupština BiH*, u S. Gavrić, D. Banović (ur.), Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar/ Fondacija Friedrich Ebert, str.43-89.
- [23] Силјановска-Давкова, Г; Каракамишева-Јовановска, Т; Спасеновски, А (2019). *Парламентарно право*, Скопје, Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија/Правен факултет “Јустинијан Први”.
- [24] Trnka, K et.al., (2008). *Istraživačka studija: Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, Radna verzija studije po nalogu Fondacije Konrad Adenauer.
- [25] Trnka, K (2009). *Ustavno i poslovničko pozicioniranje procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH*, u I. Marić (ur.), Proces odlučivanja u Parlamentarnoj Skupštini Bosne i Hercegovine, Sarajevo, MAG Plus, str. 39-45.
- [26] Vasović, V (2006). *Savremene demokratije*, Beograd, Službeni glasnik.
- [27] Vrankić, P (1998). *Religion und Politik in Bosnien und der Herzegowina (1878-1918)*, Paderborn.
- [28] Ванковска, Б. (2007). *Политички систем*, Скопје, Бомат.